

## 新政権の基盤

著者	荻野 洋司
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
雑誌名	ラテンアメリカレポート
巻	2
号	1
ページ	8-11
発行年	1985-03-20
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00006786">http://hdl.handle.net/2344/00006786</a>

# 新政権の基盤

荻野洋司

## 1. はじめに

去る1月15日、ブラジルでは選挙人団による投票が実施され、野党陣営のタンクレード・ネーベスとジョゼ・サルネイの文民両氏が正・副大統領に圧倒的多数で選出され、3月15日からの任期(現憲法では6年)を迎えることになった。これは、1964年4月のクーデター以後21年にわたり政治を支配してきた軍部が政権を譲りわたすことを意味している。さらにまた、70年代後半に始まる政治面での「開放」政策の最後の一步にあたるもので、現フィゲイレード大統領の「ブラジルを民主制に戻す」という公約が果たされることを意味している。

しかし「開放」政策の延長線上にある民政移管とはいえ、現在の政治・司法制度には依然として軍政時代の遺産が残存している。それゆえ新政権にとってこの面での最も重要な課題は、憲法をはじめとして、選挙制や政党法などの諸制度をより民主的な方向に改革し、民主主義の基盤を再構築することにある。幅広い国民の支持を受けた新大統領への期待はここにもこめられているのである。

ここでは、新政権の政治的基盤がどのようなものか、「ブラジルの政治は改善されるであろう」と述べる *Jornal do Brasil* 紙の去る12月30日付の特集記事(ジャーナリストでありまたブラジリア大学教授でもある Walder de Goes 執筆の「タンクレード政府の基盤」)を要約・紹介することにした。

なおその前に、内容の理解を深めるため大統領選出と昨年の政治動向に関し概観しておこう。

## 2. 大統領選出の背景

ブラジルの近年の政治は、開始年にちなみ64年体制と称される軍制であり、そこでは三軍の支持を基盤に計5人の軍人大統領が広範な行政権限を掌握し、権威主義的統治を行なってきた。しかしこの軍政はアルゼンチンや他のラテンアメリカ諸国とは異なり、上下両院から成る連邦議会の存続を許していた(一時的閉鎖は数度あり)。そしてこの議会において、軍人を与党の候補者として立て、大統領に選出させてきたのである。

1月の選挙において与党候補が初めて敗れたわけであるが、直接的には1982年11月の総選挙(上下両院や州知事など)で野党が大幅に進出したことに遡ることができる(上院では3分の1近く、下院では過半数を超え、州知事も半数近くを占めた)。憲法によれば、大統領は、政党が登録した候補者に対し、両院議員および州の代表から成る選挙人団が投票を行ない、その絶対多数でもって選出される。与党・社会民主党(PDS)は両院合計の過半を若干上回る数を得たものの、州代議員票を加えた場合でも、全選挙人団のうち52%と、勝利を確信できる状態ではなかった。

大統領選出をめぐる動きは、この総選挙直後から開始されていたが、1983年末頃から活発となった。

翌84年1月には、与党(PDS)では4人の文民が候補として名乗りを挙げた。上院議員M・マシエル、下院議員P・マルーフ、副大統領A・シャーベス、そして内務大臣M・アンドレアッザ、である。他方、野党では、大統領直接選挙の実施を求める国民運動を、第1党のブラジル民主運動党(PMDB)を中心として、同じころより全国的に展開し、サンパウロやリオなどの都市では街路や広場を何十万という国民が埋めつくした。シャーベスなどのPDSの一部もこれを支持したが、4月下旬緊急事

態下に置かれた首都ブラジリアの下院で、直接選挙のための憲法修正案は否決されてしまった。マルーフ派に阻止され、必要な3分の2の賛成を得られなかったためである。直接選挙の夢はここで消えたが、政界では新たな胎動が起きていた。

6月上旬、PDSでは、マルーフ排除を目論んだ予備選実施が容れられず、上院議員のサルネイが同党総裁を辞任、マシエルもこれに同調した。一方、間接選挙で闘うとの方針を打ち出したPMDBでは、同下旬ネーベスが立候補するに至った。7月になると、大統領と長年不仲であったシャーベスも、PDS内部の不満分子を「自由戦線」(FL)と呼ばれるグループに結集させた(FLは12月中旬シャーベスを党首として事実上の新党PFLの旗上げをする)。このFLは、7月下旬ネーベス支持を表明、ここにFLとPMDBが連合した「民主同盟」(AD)なるネーベス支持勢力の母体が結成を見たのであり、FLはサルネイを副大統領候補として送りこんだ。

8月中旬、PDSとPMDBはそれぞれ党大会を開催、マルーフとネーベスを候補者と決定した。大会でマルーフに敗れたアンドレアッザ派はFLに参加、野党候補支持にまわった。この段階で国会内での野党候補の勝利は確実になり、以後は州票の確保を目指したネーベス支持派の国民運動が、1～4月ほどの熱気は去ってはいたものの、全国に展開されていった。

マルーフは対立候補より20歳も若く、1984年にはじめにはフイゲイレードの後継者として最有力視されていたが、その年の末になると政治的にはほぼ完全に孤立した。金力にまかせた強引な集票活動などに現われたその金権体質がマイナスに働き、PDS内部のみならず広く国民一般にまで反感をまねいたことが大きな原因となったのである。PDSでは、三軍の大臣が共同でFLを批判するなど、内部の結束を固める動きがみられたが、それも成功せず、同派知事のなかにもネーベス支持者を増加させることになった。こうしてマルーフ以外にはネーベスしかいない、という一種の緊急避難先を求める雰囲気の中、右から左まで幅広く野

党候補支持が集まるに至った、といえる。

しかし、野党候補も8月以降決して順風だったわけではない。反ネーベスの動きとして、9月から11月末にかけ軍部の一部によるクーデターの影がちらついた。だがネーベスは軍部内の支持派などの協力を得、またクーデターの黒幕とみられた将軍が解任されたことにもより、この危機を乗り切った。

この結果、投票日より約2カ月も早い12月をはじめまでには、大統領や軍部からの支持さえ得て、また州代議員の確保の面でも野党に有利なように展開でき、ネーベスは選出されたも同然の状態を確保することができたのである。

### 3. 新政権の政治的基盤

(*Jornal do Brasil*, 12月30日より)

では、こうして成立したネーベス政権の基礎はどうか。結論から言えば、ネーベス擁立にたざさわった政治グループの動きから見て、新政権は二つの要因を抱えこんでいくことになる。つまり、一方において、ネーベス派の思想は本質的に、またそれがなした妥協からして保守主義的であること、また他方、複数の政治グループの運動に依存したことにより、政府の内部で衝突が起こりがちになり、政府機能を麻痺させるような圧力を受ける恐れがあることである。

まず最初の点に関しては、新政権の保守的枠組のうちに二つの重要な要素があると考えられる。一つは、この10年にわたる「開放」政策の歩みの緩慢性と漸進性から派生したもので、政治における急進主義を弱めていること、そしていま一つは、64年体制が余力を充分保ち続けていること、である。前者では、急進的行動が集中して発現するのを防ぎ、時とともに稀薄にされた結果、左右両派の過激的活動が件数およびその程度において減少したほか、PMDB内部の急進派も穏健になっていること、また後者では、今回の政権移管過程において軍政側が野党と充分交渉の余地があり、無条件で屈したわけではなく、アルゼンチンの場合

とは異なっていること、である。ネーベス派はこれらの事実を無視し得ず、たとえ激しい改革意欲を抱いたにせよ、それを穏やかな形でまとめた。この点に関しては、軍部との間にすでに合意ができているとされ、それらは、国家安全保障上で急激なる変化のないこと、軍部の過去の行状について宗教裁判的批判の刃を向けないこと、さらに PMDB 内部の左派の動きを穏健な方向へとたえず向けてゆくようにすること、などである。またデルフィン・ネット企画相との合意でも、経済政策に関して、従来路線そのままの継続ではないにせよ、急激なる転換もしない、としている。

ネーベスは、地方の政治エリート層のなかで生まれ育ったその出自と、政治家としての過去の実績により、野党側の候補者となりながらも与党の一部と話し合い、しかも64年体制とも交渉ができた。それは過渡期における唯一の道であり、一連の危機的状況のなかでこの道を確定し、進むことができたのも、長年にわたる調停者としてのネーベスの見事な政治手腕が発揮されたからにほかならない。それに、このネーベスのブレンには、左翼出身者がほとんどおらず、いたとしてもその思想は相当穏やかなものである。さらにまたネーベス派の政策を立案するグループも、64年体制と新政権との間の調停を強く志向しているのである。

以上のように新政府は保守的傾向を示しているのであるが、しかし改革ができぬというわけではない。保守という看板を降さず改革派として登場する余地は広い、といえよう。というのも、64年体制が排他的性格であり、中央集権化過程のなかで閉鎖的な政策決定を行ってきたために、軍政の終焉に際し、保守主義者であっても改革者として現われる余地が生まれているからである。つまり、現在の社会・経済的危機を緩和し、政府の社会的基盤を拡大するほか、制度や秩序の見直しを図ることが可能なのである。

しかしこの新政権は、その構成が同質ではなく、そこに政治基盤の問題が横たわっている。

ネーベス支持の政治勢力の中心は、既述したよ

うに FL と PMDB から成る民主同盟だが、両派では保守の色合いが異なる。FL は PDS 残留派よりも保守性が弱いわけではない。また PMDB の穏健派（ネーベス派の中核）も保守的ではあるが、改革に対しては FL よりも前向きの姿勢を示す。しかし、これらはイデオロギーのうえではなく、実際面での相違となって表われている。両派が経済政策立案委員会の人選をめぐり衝突したことから見て、政治の大きな面で合意があるにせよ、実際に権力が集中する経済政策面には合意がないことは注目に値する。それゆえ、民主同盟内部の政策の相違が、行政面に移行して対立となり行政の麻痺を招くという明白な危機が新政権に付きまとうのは避け難い。こうした危機が生む結果は破滅的である。単に政府の機能のみが効率を失うだけではすまない。政治基盤は縮小し政治制度は一層不安定なものとなすであろう。無論、これはさまざまな支持基盤に依拠する連合戦線政府にとって当然な危険性だが、今度の政権ほど最も拡大した政治基盤の上に立っている例が、ブラジル史上他に類をみないだけにいっそうこの点が危惧される。

しかし、ネーベスはこの危険性を承知しており、それに対応しうる行政府の形態を定めてゆくだろう。その一つの方法は、政府閣僚間に独裁者的存在を許さないことである。いかなる大臣も省庁の枠組を無秩序に越え権力を集中させることは認めない。これはネット企画相の例を繰返さないことであり、特に企画、内務および鉱山・エネルギーの各省庁の機能は縮小されよう。さらに行政合理化や閣僚権力の分散化をすすめるため、多くの省庁が解体される運命となろう。また第2の方法としては、大統領府を政策決定の中心へと変化させることである。その補佐官グループを通じて大統領は各大臣に行動を指示する立場を確保できる。そうなれば、閣僚は政治的に異質の派閥を代表するものであっても差支えない。ただし、大統領府は同質でなくてはならないだろう。ブレンの構成要員は、大統領自身が設定した基準で選出し、支持派の意向によるのではない。こうして、独裁者の

いない省庁は、有能かつ意欲的な人物で構成された決定機関である大統領府によって支配され、同質的行動をとらされることになる。

このような方向が定着すれば、大統領府の権力が政治を動かす新たな基盤となり、最近の慣例である省庁のそれではなくなるであろう。しかし他方では、上下両院および政党は確実に強固なものとなり、国家政策の決定過程にかなりの影響力を及ぼしてくる。つまり今後の政治動向は、大統領と議会・政党の両極間の緊張に左右されるのである。また次に起こりうるのは、補佐官であるテクノクラート層が決定的役割を演ずることである。大統領自身その助言者に依存する。他方、閣僚や議会・政党も、それ自身の管轄事項に関しては概して専門家ではないため、大統領府への対抗上、テクノクラート層に依存せざるを得なくなる。いずれにせよ補佐官の役割は増大する一方となる。

なお、さらに今後の政治動向に影響を与えるものとして政党改革がある。FLが新党として登場することで、政党組織は現在よりも同質化する。つまりPDSはリベラル派を失い、かえって同質的な保守党へと変身する。FLはPDS内部で生まれた中道派を結集する。PMDBは、左派勢力が民主労働党(PDT)や労働者党(PT)へ移行することでより同質化する。しかし後者二党は、大統領選出ではネーベスを支持したが、新与党グループには加わらず野党にとどまる。この結果、ネーベス政権は左右両派の最も急進的勢力から強い圧力を受けることになる。

新大統領は、FLとPMDBというブラジル政治の中道主義の集合体と協力し統治することを試みよう。この中道派は、政権獲得で利益を受けるが、現在の一連の危機のなかで政権を担うという任務に関わるなかで力を失っていくだろう。さらに、問題解決の具体的可能性よりも期待の方が大きいだけに、その結果として生じる社会階層の失望や不満が加わり、新政権は支持基盤を維持するための問題と終始取組まざるを得なくなる。こうした状況下では、合意よりも衝突が多くなる。しかし

これは従来とは異なる形の衝突である。というのは、緊張の要素としての軍部が、その存在を弱めているためである。ここには新たにポプリズモが登場し、また大衆迎合主義も勢いを得る。だがそれにもかかわらず、今後の政治上の衝突は、過去のそれよりもよいものであろうし、ブラジルの政治それ自身もずっと改善されるであろう。

(おぎの・ようじ/図書資料部)

### ブラジル新政権の閣僚一覧

(3月14日現在)

蔵相	Francisco Dornelles
企画相	João Sayad
鉱山・動力相	Aureliano Chaves
法相	Fernando Lyra
外相	Olavo Setúbal
教育相	Marco Maciel
通信相	Antônio Carlos Magalhães
商工相	Roberto Gusmão
労相	Almir Pazzianotto
農相	Pedro Simon
運輸相	Afonso Camargo
保健相	Carlos Sant'Anna
社会福祉相	Waldyr Pires
地域開発相	Ronaldo Costa Couto
住宅・都市相	Flávio Rios Peixoto Silveira
行政相	Aluizio Alves
土地問題相	Nelson Ribeiro
科学・技術相	Renato Archer
特別問題相	Mauro Salles
行政改革相	Paulo Lustosa
陸相	Leônidas Gonçalves
海相	Henrique Sabóia
空相	Octávio Julio Moreira Lima
大統領府文官長	José Hugo Castelo Branco
大統領府武官長	Rubens Bayma Denys